

Проблема федерализма в современной зарубежной политологии

Представители политической науки Западной Европы и США всегда проявляли повышенный интерес к проблеме федерализма. В результате чего в настоящий момент можно со всей очевидностью утверждать, что степень ее разработанности достаточно высока. Прежде всего, это проявляется в четкой и определенной фиксации основного содержания самого определения понятия «федерализм».

В современной зарубежной политологии оно используется, как правило, для обозначения системы, в которой компетенция по поводу принятия самостоятельных государственных решений и политических действий распределяется между институтами, политически легитимированными и в случае необходимости даже защищенными конституционно, которые образуют в рамках структуры власти два и более уровня. Говоря конкретно, государство может называться федеративным в том случае, если компетенция в принятии решений и определении политических действий частично перенесена на независимые или полунезависимые государства, входящие в состав союзного государства, либо на областные образования. В этом смысле федерализм, с точки зрения современной зарубежной политологии, обладает двумя важнейшими отличительными признаками: децентрализацией компетенции в принятии государственных решений и действий, а также конституционно гарантированной институциональной самостоятельностью и автономной компетенцией субсистем.

Однако данная дефиниция, хотя и возвращает, по мнению западных политологов, понятию «федерализм» обычный для политической науки смысл, все-таки не является всеобщим признанием и единственно используемой в словесном и содержательном смысле формулировкой. В литературе определение федерализма приводится в различных вариантах, одни из которых больше выделяют институциональные структурные элементы (например, конституционное существование определенных институтов), а другие делают упор прежде всего на распределение государственных функций. К тому же понятие «федерализм» употребляют в тесной связи с дефиницией систем, для которых характерно разделение компетенции и полная либо частичная автономия субсистем (например, различные союзные образования).

В большинстве вариантов определения федерализма обычно подчеркивается важность того, что ему свойственны не только децентрализация в форме распространения компетенции по принятию самостоятельных решений и действий на субсистемы, но также и вытекающее отсюда состояние, когда институциональные структуры и их компетенция конституционно защищены и не могут быть изменены либо ограничены вследствие односторонних решений органов вышестоящего уровня. Другая особенность, отличающая федеративные государства от прочих государств, заключается в присущих им более или менее ярко выраженных элементах децентрализации. В Великобритании, например, существует т.н. «local government», обладающий значительными правами по принятию самостоятельных решений и действий; но решения по его институциональной структуре и степени самостоятельности находятся все же в сфере компетенции центрального правительства. А в Федеративной Республике Германии, напротив, демократические структуры и полномочия федеральных земель определены в конституции страны и не могут быть изменены или ограничены в одностороннем порядке со стороны федерального центра.

С точки зрения современной зарубежной политологии, в основе федерализма лежит принцип субсидиарности, в соответствии с которым выполнение государственных функций возлагается на максимально низко расположенные субсистемы (например, общины), и лишь в том случае, когда они оказываются не в состоянии выполнять эти функции самостоятельно, их берут на себя вышеразположенные субсистемы или центральное правительство. С этим принципом связано представление о возможности широком рас-сеивании и, вместе с тем, максимальном ограничении государственной власти. С целью предотвращения ее концентрации вертикальное деление власти между центральным правительством, государствами, входящими в союз, и областями должно дополняться горизонтальным разделением власти между ее исполнительной, законодательной и судебной ветвями.

Эта нормативная концепция оказала решающее воздействие, прежде всего, на развитие конституционного процесса в США. Впрочем, в той или иной форме она лежит в основе всех федеративных конституций. Однако при этом наблюдаются и существенные различия в реальном оформлении федерализма. В Соединенных Штатах Америки федерализм был учрежден как система «concurrent government». В рамках такой системы за небольшим исключением отсутствует строгое разделение функций между федеральным центром и союзными государствами. Конституция закрепляет за фе-

дерацией определенные полномочия, не фиксируя при этом исключительное право центра на их - осуществление. Отдельные государства, входящие в состав федерации, тоже могут, как правило, сами осуществлять регулирующие функции в тех сферах, которые относятся к компетенции федерального центра, до того момента, пока это не вступит в противоречие с федеральным законодательством. В Федеративной Республике Германии и в других странах, наоборот, существует строгое разделение функций - компетенции между федерацией и входящими в нее государственными образованиями (хотя определенные исключения тоже имеют место).

Вместе с тем, многие западные политологи постоянно подчеркивают, что в большинстве федеративных государств предусмотренное конституцией разделение функций - полномочий в результате различных политических хитросплетений все-таки нарушается. Речь при этом идет о содействии центра в исполнении союзными государствами и областями своих властных функций посредством совместного финансирования. В увязке с политическими хитросплетениями это часто ведет к появлению кооперативного федерализма. А вследствие этого, в свою очередь, нормативная концепция федерализма, отстаивающая опирающееся на принцип субсидиарности политическое устройство с его политической децентрализацией и полной либо частичной автономией союзных государств и областей, приобретает сегодня особую актуальность. Тем более, что в настоящий момент споры по поводу организационных и полномочных структур в рамках федеративных систем чаще ведутся на уровне функциональных, а не нормативных концепций. Функциональные концепции, тоже широко представленные в современной зарубежной политологии, рассматривают федерализм, прежде всего с точки зрения эффективности деятельности государства. Федерализм здесь обсуждается как стратегия, направленная на сокращение численности и повышение эффективности государственных функций. При этом доказывается, что в характерных для всех западных демократий сегодня условиях плюралистического различия интересов, с одной стороны, и многочисленности задач, стоящих перед политикой, с другой стороны, децентрализованная форма политики оказывается намного эффективнее, чем централизованная. Хотя одновременно децентрализованная форма политики в рамках федеративных систем создает и ощутимые проблемы координационного характера, причиной чего является общегосударственное или даже наднациональное переплетение социально-экономических проблем и соответствующей им взаимозависимости между децентрализованными политическими функциями и полно-

мочиями. Такая ситуация, по мнению сторонников функциональных концепций федерализма, определяет необходимость решения проблемы оптимизации федеративных систем. Под этим подразумевается поиск такой организационной и функциональной структуры в рамках федеративной системы, которая, с одной стороны допускает по возможности высокую степень децентрализации, а, с другой стороны, позволяет осуществлять всеохватывающую координацию и регулирование различных политических формообразований. Федерализм, в таком случае, представляется не столько как нормативная в своей основе модель общественного устройства, сколько как организационная модель, оцениваемая, прежде всего, с точки зрения эффективности ее функционирования.

Однако все эти несовпадения, присущие нормативным и функциональным концепциям федерализма, связаны, главным образом, с различными познавательными интересами и постановкой вопросов. Речь при этом не идет о появлении конкурирующих друг с другом понятий федерализма. Налицо лишь различие в акцентах при исследовании федерализма, в то время как на уровне его общего осмысления присутствует практически полное единство.

В последние годы реально существующая структура федеративных систем претерпела существенные изменения. Несмотря на различие в условиях, обусловленное рамками конституций, во всех влиятельных странах получили развитие новые формы взаимодействия центрального правительства и союзных государств, что особенно наглядно проявилось в ограничении сферы компетенции отдельных уровней власти и дальнейшем формировании процесса кооперированного принятия решений. Особенно далеко шагнули в этом направлении Австралия и Австрия. В обеих странах полномочия по планированию и принятию решений фактически закреплены за федерацией, в то время как нижестоящие уровни ограничены в значительной степени лишь исполнительскими функциями. В Австрии ничем не прикрытый исполнительный федерализм закреплен конституционно, что являет собой в плане законодательного оформления структуры федеративной системы некий предел, при выходе за который федерализм вообще исчезает как таковой. Австралия же в этом отношении интересна тем, что в местной конституции децентрализация исполнительных функций увязана с централизованной финансовой системой. Это соответствует постулированному в экономической теории федерализма принципу, согласно которому степень централизации федеративных систем определяется в интересах результативного взимания налогов и эффективного финансового баланса, где доходы превосходят над расходами.

В Австралии федерация монопольно обладает только полномочиями по сбору налогов, в то время как все остальные функции материального характера поделены между федеральным центром и союзными государствами. Некоторые из них обладают особенно широкими полномочиями, распространяющимися, например, на сферы образования, здравоохранения, а на региональном уровне - развития экономики, сельского хозяйства и местной транспортной системы. Эти отрасли финансируются федерацией посредством общих и целевых взносов либо ссуд. Подобное финансирование федеральный центр использовал в прошлом для вмешательства в дела субъектов федерации, что вело к усилению централизации функций планирования и принятия решений. Однако в последние годы в Австралии предпринимались неоднократные попытки снова усилить децентрализацию этих функций и ограничить компетенцию федерации рамками регулирования.

Довольно низкая степень централизации существует в Соединенных Штатах Америки. Федеративная структура США базируется согласно конституции на принципе «concurrent government», что означает отделение исполнительных функций и финансирования штатов и общин от федерации. Разделение полномочий между федерацией и штатами зафиксировано в конституции таким образом, что функции федерации перечислены по отдельности, а вся остальная компетенция в целом предоставлена штатам.

Впрочем, такое жесткое разделение полномочий вовсе не исключает присутствия довольно активных действий конкурентного характера, как со стороны федерации, так и отдельных штатов. В силу различия функций федерации и штатов осуществляемые мероприятия часто дублируют друг друга - будь то в силу конкуренции компетенции, либо финансовых причин. Подобная конкурентная борьба полномочий происходит, прежде всего, тогда, когда исполнение федерацией своих функций в той или иной сфере требует вмешательства в полномочия штатов. Типичным примером в этом отношении является вмешательство федерального центра в школьную политику отдельных штатов в рамках борьбы за расовое равноправие. После второй мировой войны система разделения компетенции федерации и штатов была существенно поколеблена прежде всего вследствие распространения практики смешанного финансирования как со стороны федерации, так и штатов. Применяя экстенсивное толкование собственной компетенции, делая особый упор на так называемые «подразумевающиеся полномочия», федеральный центр усиленно вторгся, через механизмы регулирования и финансирования, в сферу компетенции отдельных шта-

тов и общин. Однако сейчас, по мнению многих западных политологов, в США наблюдаются предпосылки к развитию этого процесса в обратном направлении.

Похожее развитие происходит и в Швейцарии. Действующая сегодня в этой стране федеративная конституция регулирует распределение функций между федерацией и кантонами в принципе очень просто: все полномочия, которые не закреплены в категоричной форме за федерацией, делегируются кантонам. Делегирование полномочий федерации осуществляется по так называемому принципу субсидиарности, в соответствии с которым государственные функции осуществляются, прежде всего, на максимально низком уровне организаций и институтов, и лишь тогда переходят к вышестоящим инстанциям, когда нижестоящие оказываются больше не в состоянии самостоятельно их исполнять.

Следуя принципу субсидиарности, разделение функций в современной Швейцарии изначально сводилось к четкому разграничению полномочий с явным перевесом в пользу кантонов и общин. С ростом числа общественных функций в период после Второй мировой войны первоначальное разделение полномочий было постепенно изменено посредством целого ряда отдельных решений, без внесения принципиальных новшеств в конституцию страны. Лишь частично эти коррективы осуществлялись посредством изменения конституции, в основном они базировались на федеральных законах. Сегодня швейцарский федерализм в действительности представляет собой невообразимо сложное переплетение осуществления властных функций федерацией, кантонами и общинами. При этом влияние федерации сильно увеличилось. Подобное хитросплетение властных полномочий получило развитие после Второй Мировой войны и в Федеративной Республике Германии, где в 1969 году в рамках проводимой тогда финансовой реформы этот процесс был даже закреплён конституционно. Внесенные дополнительно к Основной Закон статьи 91 а и 91 б провозгласили применительно к большинству областей (например, развитию высшей школы, экономики региона, аграрного сектора) общность компетенции федерации и земель. С данного времени решения обо всех мероприятиях в этих сферах, а также их планирование и финансирование осуществляются совместно федерацией и землями, а исполняются и реализуются на практике последними. Однако в процессе планирования и принятия решения по тем или иным совместным проектам, представляющим собой сложную систему переговоров, обычно наблюдается явное доминирование федерации, прежде всего вследствие ее финансового перевеса.

Помимо общности полномочий, в Конституции ФРГ (статья 104 а) провозглашается также система целевых инвестиций федерации (так называемая «финансовая помощь»), которые осуществляются в рамках совместно финансируемых программ. Но и при их принятии федерация тоже играет определяющую роль. Таким образом, федеральный центр, вследствие своего участия в финансировании, всегда располагает возможностями в ощутимой степени вмешиваться в компетенцию, планирование и внутренний бюджет земель.

В результате подавляющее большинство представителей зарубежной политической науки единодушно делают сегодня вывод о том, что для всех без исключения вышеперечисленных стран, несмотря на различие социально-экономических и политических условий, в равной степени характерно развитие в направлении кооперативного или даже исполнительного федерализма. В свою очередь это рождает новые разнообразные проблемы структурного характера, связанные с вопросами эффективности и контроля деятельности государственных органов, вообще рациональности системы управления, а также задачей определения предельных возможностей и границ федеративного устройства и его нормативных основ. Дискуссии вокруг этих проблем и доминируют сегодня в рамках новейших исследований феномена федерализма. Как и раньше, эти проблемы обсуждаются с позиций нормативного либо функционального подходов.

С точки зрения нормативного подхода, важен, прежде всего, вопрос автономии союзных государств и оценка тенденции к централизации. Поэтому, хотя кооперативный федерализм и не связан с переносом конституционно закрепленных полномочий от федерации к союзным государствам, все же он присутствует в системе переговоров между ними. Вследствие этого союзные государства теряют игровое поле для самостоятельного формирования своей политики. В этом отношении политические хитросплетения затрагивают основы федерализма, поскольку они вместо децентрализованной, благодаря союзным государствам, конструкции политики приводят к появлению политического формообразования в рамках централизующей системы переговоров между федеральным центром и союзными государствами. Хотя, как отмечают западные политологи, это и не подразумевает неизбежное нарушение принципа субсидиарности.

В соответствии с этим принципом, как уже отмечалось выше, функции государственного управления должны переходить на высший уровень только тогда, когда органы, расположенные на нижестоящем уровне, оказываются не в состоянии их самостоя-

тельно выполнять. Если есть желание использовать этот критерий для оценки политического переплетения, то вначале нужно поставить вопрос, а могут ли вообще те функции, которые включены в политическое переплетение, самостоятельно осуществляться союзными государствами или нет. В случае утвердительного ответа переплетение политики становится фактором, наносящим урон принципу субсидиарности и, тем самым, основам федерализма. В случае же отрицательного ответа политическое переплетение, напротив, начинает способствовать усилению федерализма, поскольку те полномочия, которые не могут далее самостоятельно исполняться союзными государствами, не просто передаются федерации и, тем самым, централизируются, а включаются в систему переговоров между федерацией и союзными государствами, что гарантирует реальное участие и содействие со стороны последних.

Предпосылкой для систематического ответа на этот вопрос служат, в свою очередь, оперативные критерии принципа субсидиарности. Следует подчеркнуть, что при исследовании федерализма на основе нормативного подхода таких критериев просто не существует. Поэтому нормативная оценка кооперативного федерализма представляется весьма спорной. По мнению многих западных политологов, это служит убедительным свидетельством того, что анализ федерализма с позиции нормативного подхода страдает значительным дефицитом точности и оперативности по отношению к постулируемым им принципам федерализма. В рамках функционального исследования федерализма, немецким ученым Шарпфом и другими исследователями была предпринята попытка создать системную теорию политического переплетения. В основном эта теория строится на проблемных связях, которые охватывают сферу отдельных союзных государств, и на вытекающей из них взаимозависимости между политикой отдельных союзных государств. Наличие такой взаимозависимости влечет за собой необходимость постоянно усиливающейся координации политики отдельных союзных государств. А политическое переплетение может, в принципе, по меньшей мере, способствовать такой координации, избегая одновременно полной централизации важнейших политических функций.

Однако подобная аргументация наталкивается на весьма острую критику. В основном она строится на утверждении о недостаточной эффективности политики, собственно и образующей посредством системы переговоров политическое переплетение, что является следствием ее неизбежного одобрения. В дополнение к этому критики подчеркивают, что политическое переплетение обязательно влечет за собой бюрократизацию всего политического уст-

ройства и значительно ослабляет возможности политического контроля, осуществляемого через парламенты союзных государств. Впрочем, и в исследованиях федерализма, опирающихся на функциональный подход, теория политического переплетения тоже по-прежнему оспаривается. Подводя итог рассмотрению степени изученности проблемы федерализма в современной политической науке за рубежом, можно отметить, что вокруг этого феномена образовалась весьма разнородная область исследований. Гетерогенность теории федерализма сегодня проявляется в отсутствии, как общепринятых теоретических основ, так и четко выраженного познавательного интереса и конкретной постановки вопросов. Поэтому довольно сложно обозначить дальнейшие перспективы ее развития. Существует множество исследований, касающихся тех или иных аспектов федерализма, однако до сих пор нет работы, содержащей теорию федерализма в концентрированном виде. К тем многочисленным вопросам, которыми приходится заниматься сегодня исследователям федерализма, наряду с традиционными проблемами организационной и функциональной структур федеративной системы относятся в настоящий момент и вопросы эффективности децентрализованного политического формообразования, а также их координации. При этом проблема политического формообразования играет в определенных областях политики (например, региональной экономической политике) чаще всего более важную роль, чем основополагающие вопросы политического устройства.